

Entretien d'Europe  
n°90  
14 mars 2016

# « L'assimilation des terroristes aux étrangers est une grave erreur ne correspondant pas à la réalité »

Entretien avec Gilles de Kerchove, Coordinateur pour la lutte contre le terrorisme

**1. Au cours des derniers mois, les Etats-membres ont accru leur coopération en matière de lutte contre le terrorisme (PNR, création d'un corps de gardes-frontières, inauguration du Centre européen de contre-terrorisme, SIS, Eurodac, mandat d'arrêt européen). Quand l'ensemble de ce dispositif aura-t-il atteint sa pleine capacité opérationnelle ? Que faut-il faire au-delà de tout ce qui a été fait jusqu'à présent ?**

Les Chefs d'Etat et de gouvernement ont relativement bien identifié les besoins et ont donné trois orientations principales : la prévention, la répression et l'action extérieure.

La menace terroriste actuelle est complexe : elle est composée d'une menace endogène, du phénomène des « combattants étrangers » (*foreign fighters*) et des franchises d'Al Qaida et de Daech. Ceci amène l'UE à travailler tant sur les plans interne et externe. Les politiques ne sont ni « seulement » répressives, ni « seulement » internes. Quelques exemples, des Chefs d'Etat et de gouvernement ont fait plusieurs demandes :

- Faire en sorte que les plateformes européennes (SIS, Europol, ...) soient utilisées au maximum.

- SIS : depuis quelques mois, la plateforme est alimentée de manière beaucoup plus systématique par les Etats membres, notamment sur les combattants étrangers. Pourtant, c'est encore loin d'être parfait à cause de freins techniques, juridiques et culturels. Le travail actuel vise à supprimer ces freins.

- Europol (domaine policier) a plusieurs bases de données telles que l'EIS et les points focaux. Le point focal sur les combattants étrangers contient environ 2 700 noms alors que l'on sait qu'il y a plus de 5 000 Européens qui sont partis en Syrie et ailleurs.

- Dans le domaine du renseignement, le GAT (groupe anti-terroriste), qui regroupe les 28 services de sécurité intérieure ainsi que ceux de la Norvège et de la Suisse, est en train de solidifier ses dispositifs de coopération par la création d'une plateforme commune. Il s'agit bien évidemment d'une décision qui va dans le bon sens.

- Assurer un contrôle systématique aux frontières extérieures

- La réforme en cours permettra le contrôle systématique des ressortissants européens aux frontières extérieures. Le projet présenté par la Commission européenne va être adopté prochainement par le Conseil et le Parlement européen.

- Ce contrôle systématique suppose que les Etats membres disposent, à leur frontière extérieure, de connexions rapides à internet, de lecteurs de documents de voyage, d'un accès centralisé aux bases de données pertinentes. La question des moyens se pose alors.

- Intensifier les actions de prévention et notamment le dialogue renforcé avec les « grands » de l'internet.

« L'assimilation des terroristes aux étrangers est une grave erreur ne correspondant pas à la réalité »

---

L'objectif est de supprimer les sites internet illégaux et d'encourager, de manière concertée, un contre-discours. Depuis le lancement fin 2015 d'un forum dédié, on enregistre des premiers résultats avec la suppression de 120 000 comptes Twitter. L'équipe de l'*Internet Referral Unit* (Europol) est assez performante avec un taux de succès de plus de 85% de suppression de contenus illégaux signalés. Aujourd'hui, la préoccupation concerne les plus petites plateformes.

Concernant la réhabilitation, plusieurs programmes ont été lancés. Ils concernent les combattants revenant de Syrie pour lesquels on n'a pas de preuve suffisante et pour lesquels on estime que l'incarcération n'est pas souhaitable.

Des fonds communautaires ont été mis à disposition des Etats-membres : à eux de passer à la concrétisation de programmes de réhabilitation, désengagement et dé-radicalisation dans le cadre du retour de centaines de combattants.

Enfin, je note la volonté des ministres des Affaires étrangères, sur la suggestion de Federica Mogherini, de nouer des partenariats de sécurité avec les pays du pourtour méditerranéen et des Balkans occidentaux. Ce processus est en cours, même si ce n'est pas facile, certains pays étant plus ouverts à une coopération avec l'UE que d'autres.

---

**2. Les outils européens de lutte anti-terroriste visent à faciliter la détection des individus dangereux par le « profilage ». La coopération européenne repose sur l'informatisation du traitement de la menace terroriste en favorisant l'interopérabilité des bases de données communes. Comment évaluez-vous la fiabilité de ces outils ? Le partage d'informations avec d'autres EM peut conduire à en fragiliser la confidentialité. Certains services de renseignement sont encore réfractaires à la mutualisation. Comment évaluez-vous l'attitude des EM sur cette question ?**

---

A l'heure actuelle, il ne s'agit plus pour les services de renseignement et de police de détecter cinq ou six personnes opérant sur le territoire, mais plutôt des centaines : compte-tenu du nombre de menaces auxquelles nous faisons face, nous devons nous appuyer sur des outils techniques.

L'interopérabilité des bases de données peut signifier deux choses : assurer techniquement l'accès à de multiples bases de données en une seule interrogation ou de croiser les fichiers (ceci pouvant poser des problèmes de protection des données en raison de la différence des finalités). A mes yeux, il faut aller dans cette ambitieuse direction, même si cela peut susciter des réticences au sein du Parlement européen : il nous faut quitter la logique d'une limitation des finalités. Eurodac est une base de données d'empreintes digitales établie pour gérer les demandes d'asile : ces empreintes doivent également pouvoir être utilisées pour le contrôle aux frontières extérieures. Plusieurs milliers de migrants rentrent en effet sur notre territoire sans document ou avec des documents contrefaits. En conséquence, le seul moyen de vérifier l'identité ou les antécédents criminels éventuels d'une personne est d'utiliser ses empreintes digitales. Avec un système d'information sur les empreintes digitales (*Automated Fingerprints Information System*), il serait possible de consulter toutes les bases de données contenant des empreintes digitales – sans pour autant être contraint par leurs différentes finalités. Dans cette hypothèse, des restrictions devraient avoir lieu sur le nombre d'utilisateurs, les conditions d'accès, etc.

En 2005, une décision imposant aux Etats membres d'informer systématiquement Europol et Eurojust des enquêtes et poursuites en cours en matière de terrorisme a été adoptée, la base de données d'Europol devant être alimentée d'informations sur les enquêtes et celle d'Eurojust sur les poursuites. Eurojust est loin d'être informé de toutes les poursuites. Concernant Europol, il y a eu des progrès mais certains services ont toujours des réticences liées au fait qu'Europol est une plateforme policière et non de renseignement. Deux enjeux demeurent : convaincre la communauté de renseignement d'utiliser davantage Europol et sa nouvelle plateforme intégrée ECTC, et identifier les freins techniques, juridiques, culturels ou psychologiques à l'alimentation des plateformes européennes (SIS, VIS, Eurodac, Europol, ECRIS etc.).

Dans le cadre du SIS, et de l'utilisation de l'article 36 paragraphe 3 (signalements de personnes à observer discrètement dans le cadre d'un possible départ en Syrie ou d'une implication dans un réseau des *foreign fighters*), certains services de renseignements sont réticents à transmettre leurs informations par des canaux policiers : une possibilité serait de prévoir une

connexion directe entre les services de renseignement et le SIS. Ce qui semble être un détail peut parfois générer une grande différence.

En plus d'une optimisation des outils informatiques, il faut aussi mettre en commun les différentes intelligences pour procéder à des analyses fines des diverses menaces qui pèsent sur notre sécurité intérieure. Après les attentats de 2001, deux reproches ont été faits au système américain de lutte contre le terrorisme : « *we are not connecting the dots* » et « *failure of imagination : we are not thinking out of the box* » : il faut connecter les données collectées par tous les acteurs de la sécurité : services de renseignement, services de police, magistrats, etc. et s'assurer quels Etats membres alimentent les bases en quantité et en qualité mais il faut aussi hiérarchiser et établir des priorités : on ne peut pas contrôler des milliers d'individus. Il faut faire des choix. Dans le cadre de l'attaque des attentats de Charlie Hebdo, ce n'était pas la génération actuelle de djihadistes mais la précédente qui a commis les attentats. En l'état actuel des traités, l'Union n'est pas compétente en matière de renseignement (article 4 paragraphe 2 du TFUE). On peut le déplorer, mais c'est comme ça.

Cependant, cela ne signifie pas que les Etats ne coopèrent pas : il existait (bien avant les attentats de Paris) des coopérations bilatérales, bi-multilatérales voire multilatérales. En 2015, pour la première fois et à deux reprises (le 12 février et au Conseil européen de décembre), les Chefs d'Etat et de gouvernement ont lancé un appel aux services de renseignement pour intensifier leur coopération et la structurer davantage. La question actuelle n'est pas de savoir s'ils coopèrent, mais de savoir quel type de structuration ils doivent envisager pour être plus performants.

**3. Au début des années 2000, le Royaume-Uni a souhaité prendre part à certaines dispositions de la convention Schengen, notamment dans le domaine de la sécurité, bien qu'il ne soit pas membre de l'espace de libre-circulation. Dans l'hypothèse d'un Brexit, qui aurait le plus à**

**perdre sur le terrain de la lutte antiterroriste ? Le Royaume-Uni est-il un « pays-ressource » pour la coopération policière et la lutte antiterroriste ?**

L'Union européenne ainsi que le Royaume-Uni seraient pénalisés. Le Royaume-Uni est l'un des Etats membres qui me soutient le plus dans mes fonctions depuis ma nomination il y a huit ans. Ce soutien est indéfectible et actif. Si les Britanniques me soutiennent, c'est parce qu'ils pensent que l'Union européenne peut leur apporter une valeur ajoutée. Pour le Royaume-Uni, le seul domaine sensible en matière de mutualisation des informations est celui du renseignement. Au-delà, pour l'action extérieure, la prévention de la radicalisation ou la mobilisation des plateformes européennes, le Royaume-Uni veut plus d'Europe : dans le cadre du SIS, il n'a accès qu'à une partie des données dont sont exclues les informations sur les personnes auxquelles on refuse l'entrée dans l'espace Schengen ou qui en sont expulsées, ainsi que les informations sur la révocation des visas. Personnellement, j'estime qu'échanger de manière automatique ces informations avec les Britanniques a beaucoup de sens : l'an dernier, leurs équipes ont empêché l'entrée sur le territoire européen d'environ 40 000 personnes. Dans le domaine du renseignement, MI5 et MI6 sont parmi les meilleurs services au monde. En matière de lutte contre le terrorisme, et parce qu'ils ont été confrontés à l'IRA, les britanniques ont développé des politiques extrêmement avancées parmi lesquelles la prévention contre la radicalisation, la capacité à créer une argumentation publique s'opposant à celle prônée par l'organisation terroriste (« contre-discours » ou « contre-narratif »), et des mécanismes de surveillance sur internet (« monitoring »). Les solutions européennes développées avec la Commission sont inspirées de l'expérience britannique. De même, l'équipe de communicants, formée pour conseiller les Etats membres à développer un contre-narratif, se base sur l'expérience du Home Office. Les vingt experts de l'*Internet Referral Unit* (Europol) s'inspirent de l'activité de Scotland Yard.

« L'assimilation des terroristes aux étrangers est une grave erreur ne correspondant pas à la réalité »

**4. L'Europe a déjà traversé plusieurs épisodes de menace terroriste par le passé. Le terrorisme islamiste actuel brouille les grilles d'analyse habituelles. La menace est-elle intérieure (certains djihadistes ayant un passeport européen) ou extérieure ? En quoi la menace émanant de l'Etat islamique est-elle différente de ce que l'Europe a connu jusqu'à présent ?**

La menace est beaucoup plus complexe et diversifiée qu'elle ne l'était au lendemain du 11 septembre 2001, et ce par trois caractéristiques :

- Un nombre important de personnes vivant en Europe, n'ayant aucun lien avec une organisation terroriste, n'ayant jamais été à l'étranger, radicalisées et « inspirées » (pour reprendre le titre du magazine d'Al Qaida en péninsule arabique « Inspire ») par la rhétorique d'Al Qaida ou Daech et, certaines d'entre elles prêtes à commettre des attentats à tout moment. Cette radicalisation a lieu à travers internet, des prédicateurs itinérants, voire la prison. Cette première caractéristique correspond à une stratégie promue par Al-Souri : encourager des personnes radicalisées à passer à l'acte près de chez elles, avec des attentats de petite ampleur afin de diffuser une psychose des attentats tout aussi performante que celle qu'ont suscité les attentats de grande ampleur comme ceux de 2001 ou de 2015.
- Le phénomène des combattants étrangers : ces combattants ne sont pas « étrangers » mais européens (environ 5 000). Ils reviennent plus entraînés, plus radicaux et avec l'objectif pour certains, comme au Bataclan, de commettre des attentats en Europe. Au fur et à mesure que la pression sur Daesh sera plus forte en Syrie et en Irak (Daech a perdu 40% des territoires en Irak), l'Etat islamique voudra vraisemblablement planifier de nouveaux attentats en Occident et plus particulièrement en Europe.

- Des organisations structurées comme Al Qaida ou Daesh. Certes le cœur d'Al Qaida est plus faible mais il n'a pas disparu. Dans le contexte chaotique du Yémen, l'organisation est en train de se redéployer. Elle est également présente au Maghreb (AQMI) et ailleurs par le biais de franchises comme Jabhat Al-Nosra en Syrie. Même si Daech est sur la défensive, l'organisation a obtenu des changements d'affiliation de franchises d'Al Qaida dans le Sinaï avec *Boko haram*, une petite branche d'Al Qaida au Maghreb islamique et, dans une certaine mesure, *Khorasan* en Afghanistan. L'Etat islamique reste donc une organisation puissante.

La pression mise sur Daech risque d'avoir 3 conséquences :

- La planification de nouveaux attentats spectaculaires en Europe. En clair, il s'agit, pour l'organisation, de continuer à faire croire à sa puissance alors que ses bases se délitent.
- Un nombre peut-être plus élevé des retours des combattants partis en Syrie ou en Irak.
- Le déplacement du leadership en Libye.

Daech est sur la défensive. On sait que les frappes aériennes contre les transports de pétrole ont eu un effet direct sur ses finances. (elle a dû réduire le salaire donné à ses combattants). De plus, quand l'organisation perd le contrôle de territoire, elle perd des capacités d'extorsion, « taxes » locales.

Pour la façon de gérer le retour des combattants, deux cas de figure sont considérés : existe-t-il une présence de preuves d'une participation à des actes terroristes ou non ? Le Conseil est en train d'adopter une directive harmonisant la définition des *foreign fighters*, ce qui représente une avancée bien que le protocole du Conseil de l'Europe ait déjà des dispositions à ce sujet. Pourtant, cela ne rend pas plus simple la question des preuves. Si la plupart des combattants étaient très narcissiques au début

en donnant de multiples informations sur les réseaux sociaux, ils sont beaucoup plus prudents aujourd'hui. Ensuite, même si des preuves digitales sont décelées, la plupart d'entre elles sont stockées dans des *clouds* aux Etats-Unis. Or, pour y avoir accès, il faut utiliser les procédures longues et compliquées de l'entraide judiciaire pénale et respecter le droit américain. Par exemple, si un Français en France communique par WhatsApp avec un autre Français en France, et qu'on l'on souhaite avoir accès aux données de la conversation, il faut respecter le 4ème amendement américain et l'exigence de la *probable cause*, notion beaucoup plus exigeante qu'en Europe. La Présidence actuelle du Conseil de l'Union européenne a fait de la facilitation de l'accès aux preuves digitales l'une de ses priorités.

A l'égard de ceux pour qui l'on n'a pas de preuves, soit on les contrôle 24h/24 mais cela mobilise plus d'une vingtaine d'agents du renseignement, soit on les met dans des programmes de réhabilitation.

Si trois conditions sont réunies : pas de sang sur les mains, pas de preuve et volonté de l'individu de se réintégrer, il est souhaitable d'insérer un combattant étranger de retour au pays dans un programme de réhabilitation. Cependant, la pratique de la « *taqiya* » (*dissimulation de la réalité des intentions*) brouille ces conditions. Il y a quelques mois, j'ai travaillé avec la Commissaire européenne Vera Jourova à l'organisation d'une conférence ministérielle sur cette question. En résumé, il faut être plus efficace dans la détection, la collecte des preuves et les programmes de réhabilitation.

---

**5. Plusieurs responsables politiques européens ont assimilé la vague migratoire que connaît l'Europe à une fenêtre d'opportunité pour le retour des terroristes sur le territoire européen. Quelle analyse de cette affirmation pouvez-vous faire au regard des informations dont vous disposez ?**

---

La menace étant à la fois exogène et endogène, les terroristes n'ont pas a priori besoin d'utiliser les voies migratoires. Il n'y a que peu, voire pas

(1 cas en Turquie) de demandeurs d'asile ou de migrants économiques terroristes. L'assimilation des terroristes aux étrangers est une grave erreur et ne correspondant pas à la réalité. Il est vraisemblable que Daech veuille pousser à l'amalgame entre la migration et le terrorisme. Ce n'est peut-être pas un hasard si le passeport trouvé aux abords du Stade de France était un faux-passeport syrien.

Néanmoins, il faut être attentif au fait que le renforcement du dispositif de détection dans les aéroports ne pousse les combattants étrangers à utiliser les itinéraires des routes migratoires. C'est la raison pour laquelle il y a eu un renforcement du dispositif avec la décision de contrôler systématiquement les Européens aux frontières extérieures. Des supports techniques, comme des terminaux de lecture d'empreintes digitales ou même des connexions informatiques, ont été fournis aux Etats membres en première ligne (Grèce et Italie).

Il faut aussi veiller à l'intégration des réfugiés. L'Europe est généreuse et doit rester généreuse en matière d'accueil des demandeurs d'asile. Mais cette intégration demande un effort particulier d'intégration. Sans cela, il y aura des tentatives de recrutement chez les migrants désillusionnés et une augmentation de l'islamophobie conduisant à une radicalisation des communautés musulmanes. Dans ce cadre, je soutiens l'idée du ministre des Finances allemand de prélever quelques centimes d'euros à la pompe sur l'essence et le diesel. A l'échelle européenne, cela permettrait de prélever quelques milliards pour un plan sur l'intégration auquel j'ajouterais, personnellement, le renforcement du contrôle des frontières extérieures.

---

**6. La coordination dans la lutte contre le terrorisme doit-elle s'exercer au-delà de la frontière extérieure de l'espace Schengen ?**

---

Elle existe d'ores et déjà. En attendant la mise sur pied d'un gouvernement d'unité nationale en Libye, il y a une coordination entre les services de renseignement et les forces spéciales de certains Etats membres. De mon côté, j'ai mis sur pied un groupe de partage d'informations sur la

« L'assimilation des terroristes aux étrangers est une grave erreur ne correspondant pas à la réalité »

---

problématique des combattants étrangers composé de représentants des services de renseignement et des ministères compétents des pays du pourtour de la Méditerranée, du Maroc à la Turquie. Des réunions se sont tenues à Bruxelles, à Rabat et à Bagdad. Au-delà de la coordination diplomatique, il y a également des initiatives au niveau des Etats membres et des

Etats-Unis. On peut citer la coalition anti-ISIS (Etat islamique) composée de 66 pays<sup>1</sup> impliqués dans diverses missions comme les frappes militaires, la lutte contre le financement du terrorisme, le contre discours, la stabilisation de la Syrie et de l'Irak par le redéploiement des services de bases de l'Etat et la question des combattants étrangers.

Retrouvez l'ensemble de nos publications sur notre site :  
[www.robert-schuman.eu](http://www.robert-schuman.eu)

Directeur de la publication : Pascale JOANNIN

1. <http://thediplomat.com/2016/03/indonesia-will-not-join-us-anti-isis-coalition-envoy/>

---

LA FONDATION ROBERT SCHUMAN, créée en 1991 et reconnue d'utilité publique, est le principal centre de recherches français sur l'Europe. Elle développe des études sur l'Union européenne et ses politiques et en promeut le contenu en France, en Europe et à l'étranger. Elle provoque, enrichit et stimule le débat européen par ses recherches, ses publications et l'organisation de conférences. La Fondation est présidée par M. Jean-Dominique GIULIANI.